Die Teilnahme des Bundesrates an der Reichsgesetzgebung.

Inaugural-Dissertation

zur Erlangung der Doktorwürde
der Hohen Juristischen Fakultät der Badischen
Ruprecht-Karls-Universität in Heidelberg

vorgelegt von

Hermann Relius.



Druck von Robert Noske, Borna-Leipzig
Großbetrieb für Dissertationsdruck
1919.

Berichterstatter: Professor Dr. Jellinek.

Literaturverzeichnis.

Anschütz, Der Aufbau der obersten Gewalten im Entwurf der deutschen Reichsverfassung. In der Deutschen Juristenzeitung 1919 S. 199.
Anschütz, Die kommende Reichsverfassung. In der Deutschen Juristenzeitung 1919 S. 113.
Anschütz, Parlament und Regierung im Deutschen Reich. Berlin 1918.
Anschütz, Deutsches Staatsrecht. In Holtzendorff-Kohlers Enzyklopädie 7. Aufl. 1913 Bd. 4.
Apelt, Das Werden der neuen Reichsverfassung. In der Deutschen Juristenzeitung 1919 S. 205.
Arndt, Das Staatsrecht des Deutschen Reiches. Berlin 1901.
Bezold, Materialien der deutschen Reichsverfassung. 3 Bde. Berlin 1873.
Fleischmann, Der Weg der Gesetzgebung in Preußen. Breslau 1898.
Fricker, Die Verpflichtung des Kaisers zur Verkündigung der Reichsgesetze. Leipziger Dekanatsprogramm 1885.
Frormann, Die Beteiligung des Kaisers an der Reichsgesetzgebung. Im Archiv für öffentliches Recht Bd. 14.
Geffken, Verfassung des Deutschen Reiches. Leipzig 1901.
Gerber, Grundzüge eines Systems des deutschen Staatsrechts. 3. Aufl. Leipzig 1880.
Haenel, Studien zum deutschen Staatsrecht. Leipzig 1873, 1880, 1888.
Haenel, Deutsches Staatsrecht. Leipzig 1892.
Herwegen, Reichsverfassung und Bundesrat. Bonner Diss. Köln 1902.
v. Jagemann, Die deutsche Reichsverfassung. Heidelberg 1904.
Jellinek, Gesetz und Verordnung. 2. Aufl. Freiburg i. Br. 1887.
Kaufmann, Erich, Bismarcks Erbe in der Reichsverfassung. Berlin 1917.
Kleine, Besteht eine Zeitgrenze für die verfassungsmäßige Zustimmung des Bundesrates zu den vom Reichstage beschlossenen Gesetzentwürfen? Leipziger Diss. Berlin 1905.
Kolbow, Das Veto des deutschen Kaisers. Im Archiv für öffentliches Recht Bd. 5.
Laband, Der Bundesrat. In der Deutschen Juristenzeitung 1911 S. 1.
Laband, Das Staatsrecht des Deutschen Reiches. 4 Bde. 5. Aufl. Tübingen 1911 ff.
Loening, Grundzüge der Verfassung des Deutschen Reiches. 4. Aufl. Leipzig 1913.
Lukas, Die rechtliche Stellung des Parlaments. Graz 1901.
Meyer-Anschütz, Lehrbuch des deutschen Staatsrechts. 7. Aufl. München u. Leipzig 1914—1919.
Meyer, Georg, Anteil der Reichsorgane an der Reichsgesetzgebung. Jena 1889.
Pabst, Die Sanktions- und Publikationsfrist für Gesetze nach deutschem Reichs- und Landesstaatsrecht. Berlin 1909.
Rauschenberger, Der Anteil des Bundesrates an der Reichsgesetzgebung. Heidelberger Diss. Borna-Leipzig 1906.
Reincke, Der alte Reichstag und der neue Bundesrat. Bonner Diss. Tübingen 1906.
Reincke, Die Verfassung des Deutschen Reiches nebst Ausführungsgesetzen, Kommentar. Berlin 1906.

v. Rönne, Das Staatsrecht des Deutschen Reiches. 2 Bde. 2. Aufl. 1876/77.
Rosenberg, Die Kompetenz-Kompetenz in der neuen deutschen Republik. In der Deutschen Juristenzeitung 1919 S. 137.
Rosin, Das Polizeiverordnungsrecht in Preußen. 2. Aufl. Berlin 1895.
Sauter, Das Recht des Bundesrates besonders nach Art. 7 der Reichsverfassung. Karlsruhe 1909.
Scheibke, Die Frist für Sanktion und Publikation von Gesetzen. Tübingen 1909.
Schulze, Lehrbuch des deutschen Staatsrechts. 2 Bde. Leipzig 1881, 1886.
Schulze, Das preußische Staatsrecht. 2 Bde. 2. Aufl. Leipzig 1890.
v. Seydel, Der deutsche Bundesrat. In Holtzendorff-Brentanos Jahrbuch Neue Folge Bd. 3. Leipzig 1879.
v. Seydel, Kommentar zur Verfassungsurkunde für das Deutsche Reich. 2. Aufl. Freiburg u. Leipzig 1897.
v. Wrangel, Die Erfordernisse eines gültigen und verbindlichen Reichsgesetzes. Breslauer Diss. Borna-Leipzig 1907.
Zachariae, Deutsches Staats- und Bundesrecht. 2 Bde. Göttingen 1867.
Zorn, Das Staatsrecht des Deutschen Reiches. 2 Bde. 2. Aufl. Berlin 1895.
Zorn, Die deutsche Reichsverfassung. Leipzig 1907.

Vorwort.

Die Dissertation — entstanden auf Anregung Altmeister Jellineks — wurde bereits 1911 als schriftliche Promotionsleistung angenommen. Infolge andauernder Krankheit und Heeresdienstes im Felde ist die Drucklegung erst jetzt erfolgt.

Der vorliegende Teil stellt nur den ersten Abschnitt des ersten Teils aus der ganzen „die Funktionen des Bundesrates" behandelnden Arbeit dar. Mit Rücksicht auf das noch nicht abgeschlossene Verfassungswerk von Weimar ist nur die neuere Literatur nachgetragen; von einer Einfügung der einschneidenden Neuerungen mußte Abstand genommen werden.



Die Teilnahme des Bundesrates an der Reichsgesetzgebung.

Der Schwerpunkt aller Wirksamkeit des Bundesrates liegt in seinem Anteile an der Reichsgesetzgebung. Ist doch diese Art seiner Tätigkeit nicht nur quantitativ, sondern auch qualitativ die am höchsten stehende. Allein die Ausübung der gesetzgebenden Gewalt steht in den konstitutionellen Staaten niemals nur einem Organe zu, sondern stets mehreren gemeinsam. So nimmt im Deutschen Reiche neben dem Bundesrate als Regierungskollegium noch das Parlament des Reiches, der Reichstag, an der Rechtsetzung teil. Die Reichsgesetzgebung wird nämlich nach Art. 5 RV. durch den Bundesrat und den Reichstag ausgeübt, und die Übereinstimmung der Mehrheitsbeschlüsse beider Versammlungen ist zum Zustandekommen eines Reichsgesetzes erforderlich und ausreichend. Worin offenbart sich nun der Anteil des Bundesrates an den einzelnen Phasen der Entstehung eines Reichsgesetzes?

Der Bundesrat ist durch zwei Funktionen am Entstehen eines Reichsgesetzes beteiligt. Er hat nach Art. 7 Abs. 1 Ziff. 1 RV. das Recht zur Initiative und ferner das Recht der Sanktion. Inbetreff der ersten Tätigkeit bestimmt Art. 7 Ziff. 1, daß der Bundesrat beschließt

„über die dem Reichstage zu machenden Vorlagen".

Zu diesen Vorlagen gehören nicht bloß Rechnungsnachweisungen, Denkschriften, Verwaltungsschriften, Weißbücher und dergl., sondern in erster Linie die bedeutsamsten Vorlagen, die Gesetzesvorlagen. Sie können sonach vom Bundesrate ausgehen. Dieser kann die Initiative zu Gesetzesvorlagen ergreifen; er hat, wie Haenel, Studien Bd. 2 S. 37, die Initiative am treffendsten kennzeichnet, „das Recht der Einbringung eines Gesetzentwurfes, also einschließlich der Einbringung desselben durch ein Mitglied bei einer gesetzgebenden Körperschaft als des ersten rechtlich relevanten Moments im Entstehungsprozesse des Gesetzes".

Die Berechtigung zur Einbringung von Gesetzesvorschlägen steht indessen in gleicher Weise auch dem Reichstage nach Art. 23 RV. zu, da ihm dort das Recht beigelegt ist, „innerhalb der Kompetenz des Reiches Gesetze vorzuschlagen". Demnach kann ein Gesetzentwurf sowohl vom Bundesrate wie vom Reichstage seinen Ausgang nehmen. Ein Unterschied besteht zwischen dem Initiativrecht dieser Versammlungen nicht. Der

Reichstag kann zwar nur „innerhalb der Kompetenz des Reiches" (Art. 23 RV.) Gesetzesvorschläge machen, während die Reichsverfassung dem Bundesrate dieses Recht ohne jede Einschränkung beigelegt hat. Indessen sind diese Worte bedeutungslos (vgl. Meyer-Anschütz S. 683 Anm. 10 und die dort zitierte Literatur), da die Veränderung der Kompetenz des Reiches nach Art. 78 RV. dem Reiche zusteht, also innerhalb der Kompetenz des Reiches liegt, so daß auch der Reichstag die Befugnis besitzt, eine Erweiterung dieser Kompetenz vorzuschlagen. Sodann fehlt der Einschränkung auch jede praktische Bedeutung, da der Bundesrat unbeschadet dieser Vorschrift das Recht hat, jeden Gesetzesvorschlag des Reichstages — also auch wenn er innerhalb der Reichskompetenz sich bewegt — abzulehnen. Im Falle der Annahme durch den Bundesrat dagegen entsteht ein verfassungsmäßig zustande gekommenes Gesetz auch dann, wenn der Vorschlag vom Reichstage gemacht ist, da zum Zustandekommen eines Reichsgesetzes diese Erfordernisse genügen (Haenel, Studien Bd. 1 S. 156 ff.; Zorn Bd. 1 S. 409; Arndt, Komm. Art. 23 Anm. 1; Reincke, Komm. Art. 23 Anm. 1; Meyer-Anschütz S. 684 Anm. 11). Infolgedessen ist auch das Parlament in seinem Initiativrechte unbeschränkt.

Hat nun der Reichstag zuerst die Initiative ergriffen, so wird die Vorlage von ihm beraten und nach Annahme durch Mehrheitsbeschluß des Reichstages vom Reichstagspräsidium an das Bundesratspräsidium übersandt. Darauf muß der Reichskanzler den Entwurf dem Bundesrate zur Beratung und Entscheidung vorlegen.

Andererseits kann auch der Bundesrat von seinem Vorschlagsrechte Gebrauch machen und einen Gesetzentwurf beim Reichstage in Vorlage bringen lassen. Dies ist in neuerer Zeit immer mehr zur Regel geworden. Zur Entwicklung dieser Verhältnisse hat der Umstand besonders beigetragen, daß einmal ein Entwurf oft lange und mühsame Vorarbeiten und Untersuchungen mit Erhebungen aller Art erfordert, die am besten von den Reichsämtern vermöge der im gewaltigen Beamtenapparat zur Verfügung stehenden Kräfte vorgenommen werden können (Fleischmann S. 5/6), und sodann erscheint es meist zweckmäßig, Vorschläge und Zustimmungen der verbündeten Regierungen und die Wünsche der am Zustandekommen des betreffenden Gesetzes besonders interessierten Bevölkerungsgruppen einzuholen, ehe zur Vorlage an die gesetzgebenden Faktoren geschritten wird. Infolge davon hat sich immer mehr die Gewohnheit eingebürgert, daß die Volksvertretung vom Vorschlagsrechte Gebrauch zu machen absieht; vielmehr faßt das Parlament erforderlichenfalls eine Resolution, durch die die Regierung aufgefordert wird, eine Materie gesetzlich zu regeln, da der Reichstag den Gegenstand gesetzlicher Regelung für bedürftig hält und eine Vorlage darüber vorgelegt zu erhalten wünscht. Darauf macht dann der Bundesrat von seinem Rechte Gebrauch und nimmt einen dahingehenden Entwurf in Beratung.

Voraussetzung jeder Initiative ist es, daß ein Mitglied der gesetzgebenden Körperschaft einen Antrag einbringt, durch den der Gesetzgebungsprozeß in Tätigkeit gesetzt wird, durch den die Anregung zum Erlasse neuer Gesetze, zur Abänderung oder Aufhebung alter Gesetze ausgeht. Danach ist auch im Bundesrat zu einem Gesetzentwurf der Antrag eines Mitgliedes erforderlich. Das Recht der Antragstellung regelt Art. 7 Abs. 2 RV. Hiernach ist

> „jedes Mitglied befugt, Vorschläge zu machen und in Vortrag zu bringen und das Präsidium ist verpflichtet, dieselben der Beratung zu übergeben".

Daraus geht hervor, daß nur „Bundesglieder" das Antragsrecht haben, d. h. daß jeder Einzelstaat die Initiative ausüben kann. Die Initiative ist also, wie Herwegen (S. 56) sagt, „ein Recht der einzelnen Regierungen als Ausfluß ihres Mitgliedschaftsrechtes". (Haenel, Staatsrecht S. 243: Die Reichsverfassung bewerkstelligt die gesetzgeberische Willensbildung ausschließlich durch die Organe des Reiches und innerhalb derselben. Den Einzelstaaten als solchen gewährt sie weder ein Recht der Initiative noch ein Recht der Zustimmung zu irgendwelchen gesetzgeberischen Beschlüssen. Aller Einfluß, welcher den Einzelstaaten auf die Reichsgesetzgebung dem Erfolge nach gewährt werden soll, ist dem Rechte nach ausschließlich geknüpft an die Mitgliedschaft im Bundesrate. Derselbe S. 244: Den Einzelstaaten als solchen und außerhalb ihrer Rechtsstellung im Bundesrate steht ein Recht der Mitwirkung nirgends zu.)

Infolgedessen hat ebenso wie jeder andere Einzelstaat auch Preußen unbestreitbar das Recht, Initiativanträge im Bundesrate einzubringen. Ob dem Kaiser als solchen, d. h. als Organ des Reiches, dieses Antragsrecht zustehe, ist lange Zeit zweifelhaft geblieben, bis in neuester Zeit die Mehrzahl sich für ein kraft Gewohnheitsrecht entstandenes kaiserliches Initiativrecht entschieden hat (Meyer-Anschütz 7. Aufl. S. 490 Anm. 11 und S. 685 Anm. 12 und die dort angeführte Literatur). Die einen meinten, es sei gleichgültig, in welcher Form der Antrag eingebracht wird, ob „im Namen des Kaisers" oder als „Präsidialantrag" oder als preußischer Antrag, denn stets sei es der Träger der preußischen Staatsgewalt in seiner Eigenschaft als „Bundesglied" (Art. 6 RV.), der ihn einbringt. (vgl. Seydel, Komm. Art. 7 Ziff. 2 Anm. 6; Sauter S. 16/17; Arndt, Komm. S. 125; vgl. auch Laband Bd. 2 S. 24 Anm. 3; Wrangel S. 13.)

Andere wiederum (Laband Bd. 1 S. 238 f.; Bornhak, ArchÖffR. Bd. 8 S. 455 ff.; Fischer, Das Recht des deutschen Kaisers S. 148; Haenel, Studien Bd. 2 S. 42; G. Meyer (Staatsrecht 6. Aufl. S. 584, S. 433; Frormann, ArchÖffR. Bd. 14 S. 80 ff.; Loening, Grundzüge S. 63) glauben, daß sich ein kaiserliches Initiativrecht im Bundes-

rat entwickelt habe, obwohl sie zugeben, daß die Reichsverfassung nur ein Initiativrecht der „Bundesglieder“, also nur des Königs von Preußen kennt. Bornhak behauptet ein „anerkanntes Gewohnheitsrecht“, welches die Reichsverfassung in einem ihrer ursprünglichen Struktur entgegengesetzten Sinne ergänzt und fortgebildet hat, so daß man beinahe von einem dem geschriebenen Verfassungsrechte derogierenden Rechtsherkommen sprechen kann. Allein eine gewohnheitsrechtliche Initiative des Präsidiums, d. h. des Kaisers, kann — so wurde ihm entgegnet — unmöglich entstanden sein, weil ein Gewohnheitsrecht sich nicht gegenüber einem ausdrücklichen Verfassungssatze entwickeln kann.

Dabei übersah man jedoch, daß Art. 7 Abs. 2 RV. zwar den „Bundesgliedern“ das Antragsrecht gibt, aber nichts darüber besagt, „wer außer den Bundesgliedern sonst noch befugt ist, dem Bundesrate Anträge zu unterbreiten.“ Ferner ließ man das „unbestreitbar vorhandene Gewohnheitsrecht“ außer Acht (Anschütz, Enzykl. S. 99).

Haenel erkennt selbst an, daß dem Kaiser als solchem eine Stimme im Bundesrate nicht eingeräumt sei und macht darauf aufmerksam, daß „der Kaiser keine, zum mindesten keine materielle Initiative zu Gesetzentwürfen weder gegenüber dem Reichstage noch gegenüber dem Bundesrate“ hat. Es sei dies gegenüber dem Reichstage dem Bundesrate, im Bundesrate ausschließlich den Einzelstaaten und mit besonderem Gewichte Preußen verblieben. Gleichwohl hat nach Haenels Meinung der Kaiser als solcher „nach einer feststehenden Praxis die Initiative zu Gesetzentwürfen im Bundesrate gewonnen“. Gg. Meyer (Staatsrecht 6. Aufl. S. 585 u. 435) nimmt ebenfalls an, daß sich gewohnheitsrechtlich eine kaiserliche Initiative im Bundesrate entwickelt habe und hält Laband, Seydel und Großmann vor, daß sie die inzwischen eingetretene Entwicklung ignorieren, obwohl sich deren Ausführungen mit den Bestimmungen der Reichsverfassung im Einklang befänden. In seiner Schrift „Anteil der Reichsorgane usw.“ (S. 93) weist Meyer dann zur Erklärung seiner Behauptungen auf die historische Entwicklung hin und begründet seine Ansicht ausführlich. Diesem Schriftsteller hielt Großmann (ArchÖffR. Bd. 11 S. 337 f.) (vgl. auch Wrangel S. 14 f.) entgegen, daß — trotz Fischers und Bornhaks Nachweis, daß bei weitem mehr „kaiserliche“ und „Präsidialanträge“ als „preußische Anträge“ beim Bundesrate eingebracht worden sind — die ersteren richtigerweise nur als Anträge Preußens Geltung beanspruchen könnten. Auch der Tatsache sei keine Bedeutung beizumessen, daß die meisten Entwürfe von Reichsämtern ausgearbeitet seien, da die Einzelministerien nicht imstande dazu seien auf Gebieten, welche in unmittelbarer Verwaltung des Reiches sind. Vielmehr sei es für das Recht der Initiative ganz irrelevant, von wem der Entwurf ausgearbeitet werde. Auch Anschütz (Meyer-Anschütz 6. Aufl. S. 585 Anm. 11) wies früher darauf hin, daß ein kaiserliches Initiativrecht im Bundesrate nur zugegeben werden kann, wenn und so-

weit man die sogen. Präsidialvorlagen für Akte der Kaiserlichen und nicht der Königl. Preuß. Staatsregierung erachten will. Gleichwohl konnte man in neuester Zeit nicht umhin, der inzwischen eingetretenen gewohnheitsrechtlichen Entwicklung Rechnung zu tragen, zumal auch Art. 7 Abs. 2 RV. ein kaiserliches Antragsrecht nicht ausschließt. So bejaht heute die überwiegende Ansicht das kaiserliche Initiativrecht (vgl. dazu die obengenannten ausführlichen Darlegungen von Anschütz sowie von Laband Bd. 1 S. 238 f. und Anschütz, Parlament und Regierung S. 28 und Kaufmann S. 53 f.). Infolge der Umwälzung ist die Streitfrage bedeutungslos geworden.

Nach Einbringung eines Gesetzesvorschlages durch einen Einzelstaat im Bundesrate werden die Anträge, bevor der Gesetzentwurf beim Parlament eingebracht wird, zur Beratung gestellt, und zwar ist, wie schon hervorgehoben, „das Präsidium verpflichtet, dieselben zur Beratung zu stellen" (Art. 7 Abs. 2). Im übrigen bestimmt die Reichsverfassung über die verschiedenen Stadien, die die Anträge im Bundesrate, vornehmlich in seinen Ausschüssen durchzumachen haben, nichts. Sie sind nur durch interne Geschäftsordnung geregelt. Da diese aber nur den Bundesrat selbst bindet und sonst staatsrechtlich unerheblich ist, so hat das Stadium der einzelnen Beratungen der Gesetzesvorlage für ihre rechtliche Seite keine Bedeutung. Diese erlangen die Anträge erst wieder in dem Augenblick, wo nach Abschluß der Erwägungen ein Beschluß des Kollegiums, der Gesamtheit des Bundesrates, ergeht. Durch ihn wird der Antrag entweder abgelehnt und damit bedeutungslos, oder aber der Entwurf wird angenommen, sei es nun in der beantragten Form oder unter Einfügung der in der Beratung angeregten Zusätze oder Abänderungen. In diesem Falle ergeht der Beschluß dahin, daß die Vorlage des Bundesrates nach Maßgabe seiner Beschlüsse „dem Reichstage zur verfassungsmäßigen Beschlußnahme" vorzulegen ist.

Welches ist nun die Bedeutung dieses ersten Bundesratsbeschlusses? Welcher rechtliche Charakter wohnt ihm inne? Die Ansicht G. Meyers (Anteil S. 55) ging dahin, daß der erste Beschluß des Bundesrates nicht den Charakter einer Abstimmung über den Gesetzentwurf selbst habe, sondern nur darüber, ob zu demselben die Zustimmung des Reichstages eingeholt werden solle, also über die geschäftliche Behandlung desselben. Der Beschluß habe nur die Bedeutung einer vorbereitenden Handlung für das Gesetzgebungswerk. Demgegenüber hat Laband (Bd. 2 S. 24 Anm. 1), dem Seydel beipflichtet (Komm. Art. 5 S. 111), darauf hingewiesen, daß die Verhandlungen des Bundesrates „sich in der Regel eingehend mit dem Inhalt und der Wortfassung des Gesetzentwurfes beschäftigen". Die vom Bundesrat an den Reichstag gerichtete Aufforderung, dem vorgelegten Gesetzentwurf die Zustimmung zu erteilen, setze auch voraus, daß der Bundesrat mit demselben inhaltlich einverstanden sei, nicht bloß, daß er die Beratung wünsche. Nach Labands Ansicht enthält danach der

Bundesratsbeschluß schon die Zustimmung dieses Organes zum Gesetzentwurf selbst, zum Gesetzes„inhalt". Labands Meinung ist von Lukas (S. 160 ff., bes. S. 165/66), mit dem Rauschenberger (S. 18 f.) übereinstimmt, treffend widerlegt worden. Lukas hat darauf hingewiesen, daß, wenn der Gesetzentwurf aus der Initiative des Bundesrates hervorgehe, entgegen der Annahme Labands erst der zweite Bundesratsbeschluß die Zustimmung zum Gesetzesinhalte bedeute; der erste Bundesratsbeschluß dagegen enthalte lediglich einen Vorschlag, ein Gebrauchmachen vom Rechte der Initiative, durch das allein er in die Lage versetzt werde, das Gesetzgebungsverfahren in Gang zu setzen. Daß der erste Beschluß noch nicht die rechtlich relevante Erklärung enthalte, sei deshalb unmöglich, weil der Sanktionsbeschluß dieselbe enthält und der Bundesrat seine rechtlich bedeutsame Erklärung nicht zweimal abgeben kann. Zudem hat Lukas mit besonderem Nachdruck dargetan, daß scharf unterschieden werden muß zwischen dem formal-rechtlichen und dem materiell-politischen Inhalte eines Beschlusses. Unter diesem Gesichtspunkte betrachtet gehe der formal-rechtliche, der rechtlich relevante Inhalt des ersten Beschlusses lediglich dahin, daß der Entwurf dem Reichstage zur Beratung und Beschlußfassung vorgelegt werden solle, wie aus der vollkommen genauen Formulierung von Art. 7 Ziff. 1 RV. selbst hervorgehe. Aller sonstige Inhalt des ersten Bundesratsbeschlusses ist nur in materiell-politischer Hinsicht zu würdigen und damit rechtlich irrelevant. Er kann fehlen, und der Beschluß verliert keinen Deut an Kraft und Bedeutung. Durch ihn wird nur Zeit gespart, weil dem Reichstage durch dieses — im übrigen jedoch rechtlich bedeutungslose — Verfahren mitgeteilt wird, welchen Gesetzesinhalt der Bundesrat wahrscheinlich gutheißen wird. Im übrigen sei gegen G. Meyer und Laband zu bemerken, daß der rechtliche Inhalt des ersten Bundesratsbeschlusses nicht auf Einholung der Zustimmung, sondern nur auf Einholung der Beschlußfassung des Reichstages gehe. Der Bundesrat äußert im Beschlusse seinen Willen, der Entwurf solle dem Reichstage zur Beratung und Beschlußfassung vorgelegt werden (so auch Frormann, ArchÖffR. Bd. 14 S. 64 f.). Wie der Beschluß des Reichstages ausfallen werde, gehöre wiederum nicht zum formal-rechtlichen Inhalte des Bundesratsbeschlusses, vielmehr allein zum materiell-politischen Inhalte. Zu diesem materiell-politischen Inhalte werde allerdings zugleich auch die Gutheißung des Gesetzesinhaltes gehören.

Ist nun der erste Bundesratsbeschluß in der oben genannten Fassung ergangen, so muß der Gesetzentwurf beim Parlamente eingebracht werden. Während aber der Reichstag bei den aus seiner Initiative hervorgegangenen Entwürfen das Recht der Einbringung in vollem Umfange selbst besitzt, indem die angenommenen Vorschläge durch das Reichstagspräsidium direkt an den Reichskanzler als Bundesratsvorsitzenden gehen, steht dem Bundesrat das Recht der Einbringung nur materiell zu. Das formelle Recht der Vorlegung ist nach Art. 16 RV. ein „Ehrenrecht des Präsidiums" (Seydel,

Komm. 2. Aufl. S. 138), des Kaisers. Der Kaiser vermittelt durch den Reichskanzler die Übersendung. In seinem Namen, nicht im Namen des Bundesrates werden die Vorlagen gemäß Art. 16 RV. an den Reichstag gebracht. Trotzdem sind die Gesetzentwürfe aber nicht eigene Vorlagen des Kaisers, sie sind und bleiben Vorlagen der verbündeten Regierungen. Sind die Bundesratsbeschlüsse verfassungs- und geschäftsordnungsmäßig gefaßt, so muß der Kaiser sie so, wie sie gefaßt sind, dem Parlamente vorlegen. Es besteht somit eine „präsidiale Einreichungspflicht" (Jagemann S. 91). Umgekehrt besteht kein Recht des Kaisers auf Zurückziehung der vom Bundesrate beschlossenen Vorlagen.

Ist aber der Bundesrat, wenn er die Initiative ergriff, an seinen Gesetzesvorschlag gebunden, oder kann er einen Gesetzentwurf jederzeit wieder zurückziehen? Bei Beantwortung dieser Fragen wohnt dem Zeitmoment eine große Bedeutung inne, und so sind mehrere Zeitpunkte zu unterscheiden: ist nämlich die Zurücknahme des Beschlusses zulässig

1. bevor die Vorlage dem Reichstage selbst eingereicht worden ist?
2. wenn die Vorlage dem Reichstage bereits zugegangen ist?

In der Reichsverfassung selbst findet sich keine darauf hinweisende Bestimmung (vgl. dagegen Sachsen, VU. § 90).

Hat der Bundesrat den Gesetzentwurf durch seinen Vorsitzenden dem Kaiser bereits vorlegen lassen, so hat er damit zwar die weitere Verfügung über den Entwurf verloren; trotzdem ist es seine Vorlage, die dem Parlament eingereicht wird. Er ist es, der zuletzt die ausschlaggebende Entscheidung treffen wird. Er kann die Sanktion auch dann verweigern, wenn der Entwurf vom Reichstage ohne Abänderung akzeptiert wird. Als Folge dieses Rechtes wird man es ansehen müssen, daß der Bundesrat — wie dies auch die Praxis ist — das Recht hat, in diesem Stadium seinen Entwurf zurückzuziehen, da es zwecklos ist, die Vorlage an den Reichstag weiterzugeben, wenn der Bundesrat sich schon jetzt über die Ablehnung des Gesetzes schlüssig ist (so auch Schwartz, VU. f. den preuß. Staat S. 215; Fleischmann S. 31; Arndt, RStR. S. 180; v. Jagemann S. 92). Außerdem ist ja auch dem Reichstage immer noch die Möglichkeit geblieben, die in Betracht kommenden Gegenstände zu beraten, indem er von seinem Initiativrechte auch dann noch Gebrauch machen kann.

Anders liegen die Verhältnisse indessen, wenn die Vorlage dem Reichstage bereits zugegangen ist. Von diesem Augenblicke an ist der Reichstag in die Lage versetzt, die Vorlage zu beraten und einen Beschluß darüber zu fassen. Damit verliert der Bundesrat die Möglichkeit, diese Vorgänge zu verhindern, und einen rechtlich wirksamen Beschluß kann er von diesem Zeitpunkte ab erst dann wieder fassen, wenn der Reichstag die Vorlage angenommen hat (so auch Arndt, RStR. S. 180; v. Wrangel S. 34 Anm. 1). Allerdings hat sich in der Praxis das

Verfahren eingebürgert, daß durch einen Bundesratsbevollmächtigten die Erklärung abgegeben wird, die verbündeten Regierungen legten auf die Weiterberatung der Vorlage keinen Wert mehr. Dies geschieht aber lediglich unter dem praktischen Gesichtspunkte, unnützen weiteren Erörterungen vorzubeugen. Staatsrechtlich ist eine solche Erklärung bedeutungslos. Meyer (Staatsrecht 6. Aufl. S. 586) und Laband (Bd. 2 S. 34) gehen soweit, daß sie eine Zurücknahme des an den Reichstag gelangten Gesetzentwurfes des Bundesrates in jedem Augenblicke für möglich erachten. Nach Laband ist diese Möglichkeit sogar rechtlich gegeben, d. h. er mißt dem vom Bundesratstische aus abgegebenen Erklärungen die Kraft von Beschlüssen bei; nach ihm ist die jederzeitige Zurückziehung einer Vorlage nicht nur praktisch, in materiell-politischer Beziehung möglich, sondern auch rechtlich relevant und in formal-juristischer Hinsicht gültig.

Ist der Entwurf des Bundesrates im Reichstage eingebracht, so wird er dort zur Beratung gestellt, und zwar in ähnlicher Weise wie im Bundesrate. Auch im Parlament macht der Entwurf nach Maßgabe der Geschäftsordnung verschiedene Phasen durch — die als interne Angelegenheit auch hier keine staatsrechtliche Wichtigkeit beanspruchen — sowohl im Plenum wie in der Kommission bis zur entscheidenden Abstimmung. Im Reichstage vertreten die Bundesratsvorlage Mitglieder des Bundesrates oder von diesem ernannte besondere Kommissare. Dadurch nimmt der Bundesrat der Volksvertretung gegenüber eine ähnliche Stellung ein wie die preußische Regierung dem Landtage der Monarchie gegenüber. Auch die Vertreter der Einzelstaaten können im Reichstage die Ansicht ihrer Regierung darlegen und begründen, selbst dann wenn der Bundesrat im ganzen diese nicht angenommen hat. In der Schlußabstimmung ergeht — genau wie im Bundesrat — ein Reichstagsbeschluß darüber, ob das Gesetz abgelehnt oder angenommen wird, entweder unverändert oder mit Abänderungen. Sind zu den Bundesratsvorschlägen Abänderungen beschlossen worden, so geht der Gesetzentwurf auf demselben Wege, den er bis zur Einbringung im Reichstage durchlaufen hatte, wieder an den Bundesrat zurück, damit nun dieser zu den Reichstagsabänderungsvorschlägen Stellung nehmen kann, ein Verfahren, das so lange fortgesetzt wird, bis eine Einigung der gesetzgebenden Faktoren über die Vorlage erzielt ist.

In der parlamentarischen Praxis sucht man diese Umständlichkeiten dadurch zu vermeiden, daß schon bei Beratung des Gesetzes im Reichstage der Bundesrat Erklärungen darüber abgeben läßt, mit welchen Änderungen er einverstanden sei und welche er ablehnen würde. Sie dienen wie oben erwähnt einzig der Abkürzung des Verfahrens, des Gesetzesweges. Nach Art. 7 Ziff. 3 RV. kann der Bundesrat seinen staatsrechtlich allein wirksamen Beschluß, durch den er das Wollen oder Nichtwollen des Gesetzesinhalts erklärt, erst dann fassen, wenn der Reichstag die Vorlage durch Mehrheitsbeschluß erledigt hat, nicht aber, solange diese noch

von ihm beraten wird. Infolge davon entbehren solche erwähnten Erklärungen im Reichstage jeder staatsrechtlichen Bedeutsamkeit (so auch Lukas, S. 173; v. Wrangel, S. 29 u. 35).

Nach Annahme des Bundesratsentwurfes durch die Volksvertretung ist sonach der Gesetzgebungsprozeß soweit gediehen, daß einmal ein Gesetzentwurf, hervorgegangen aus der Initiative des Bundesrates, im Reichstage eingebracht ist und andererseits das Parlament durch Mehrheitsbeschluß sich dahin ausgesprochen hat, daß der Entwurf Gesetz werde.

Daraus geht hervor, daß „übereinstimmende Mehrheitsbeschlüsse" beider Versammlungen noch nicht zustande gekommen sind. Ein rechtlich relevanter Beschluß des Bundesrates liegt noch nicht vor, also auch noch keine Erklärung, daß er den Gesetzesinhalt auch Gesetz werden lassen wolle. Man kann mithin in dem Momente, wo ein Annahmebeschluß des Reichstages vorliegt, noch keineswegs davon sprechen, daß nun der Gesetzestext endgültig festgestellt sei (anders in Schweden, Sachsen, Reuß j. L., Luxemburg und Serbien, wo Regierungsentwürfe schon durch hinzukommende Parlamentserklärung Gesetz werden und ohne Sanktion zustande kommen können). Auch hier ist wieder auseinander zu halten, daß in materiell-politischer Hinsicht der Bundesrat sich zwar mit dem Gesetzestexte auch einverstanden erklärt, wie er in den Reichstagsverhandlungen nach den Wünschen des Hauses und mit Rücksicht auf die — wenn auch rechtlich unverbindlichen — Erklärungen der Bundesratsbevollmächtigten festgesetzt ist. Im streng formal juristischen Sinne aber liegt (wie Lukas' Darlegungen gezeigt haben) ein Mehrheitsbeschluß des Bundesrates noch nicht vor.

Nun ist nach Art. 5 RV. zu einem Reichsgesetze die Übereinstimmung der Mehrheitsbeschlüsse des Reichstages und des Bundesrates „erforderlich", d. h. nur dasjenige Gesetzesprojekt erlangt Gesetzeskraft, welches die Billigung beider Versammlungen gefunden hat. Andererseits ist zum Zustandekommen des Gesetzes diese Übereinstimmung beider Körperschaften „ausreichend", es hat also kein drittes Organ seine Zustimmung zum Zustandekommen zu erklären.

Zur Erzielung der gesetzlich nötigen Mehrheitsbeschlüsse muß die Vorlage endlich nach ihrer Annahme durch Mehrheitsbeschluß des Reichstages auf dem früher erwähnten Wege an den Bundesrat gehen, damit den Erfordernissen des Art. 7 Ziff. 1 RV. Genüge getan wird, wonach der Bundesrat bei jedem Gesetze beschließt

„über die von demselben (sc. dem Reichstage) gefaßten Beschlüsse".

In dieser Bestimmung erblickt man das Recht der dem Bundesrate zustehenden Sanktion. Streitig ist es indessen, was unter diesem Rechte zu verstehen ist. Die herrschende Lehre hat sich Labands grundlegenden Erörterungen angeschlossen, die jedoch in neuerer Zeit heftiger denn je bekämpft werden. Laband Bd. 2 S. 5 ff.; S. 29 ff. versteht unter Sanktion die Erteilung des „Gesetzesbefehles" durch den Träger der

Souveränität, den Monarchen, als den eigentlichen Gesetzgeber. Dieser allein verleihe dem Gesetze durch die Sanktion die verbindliche Kraft, während die Tätigkeit des Parlaments nur auf das Recht der Zustimmung zum Erlasse des Gesetzes beschränkt und nur ein Vorbedingung sei, welche zu erfüllen sei, damit dem Entwurf die Sanktion erteilt werden kann. Das Parlament habe an der Gesetzgebung selbst keinen Anteil. Diese sei Sache des den Gesetzesbefehl erteilenden Monarchen. Da das Gesetz Anordnung einer Rechtsregel sei, so sie nicht nur die Formulierung des Rechtssatzes, sondern auch seine Ausstattung mit verbindlicher Kraft, mit äußerer Autorität nötig. So trennt Laband in jedem Gesetze den Inhalt von dem den Inhalt als verbindlich anordnenden Befehle. Demnach habe das Parlament keinen Anteil an der Erteilung des Gesetzesbefehls, sondern es vereinbare mit der Regierung ausschließlich den Gesetzesinhalt. Da Träger der souveränen Reichsgewalt die Gesamtheit der deutschen Staaten sei, könne daher nur von ihr der eigentliche Gesetzgebungsakt, die Sanktion der Reichsgesetze, ausgehen. Das zur Sanktion verfassungsmäßig bestimmte Organ sei der Bundesrat. Im Bezug auf die Feststellung des Gesetzesinhalts allerdings unterscheide sich Bundesrat und Reichstag in keinem Punkte.

Diese Theorie Labands ist nicht ohne Widerspruch geblieben (zuerst Gierke, GrünhutsZ. Bd. 7 S. 229, dann H. Schulze u. a. m. vgl. dazu Lukas S. 106 ff.), und sie wurde um so bedenklicher durch die Folgerungen, die sich aus ihr ergaben (vgl. Rauschenberger S. 14 ff., Lukas S. 169 ff.). So wurde von Jellinek, Meyer, Schulze, Gierke u. a. m. darauf aufmerksam gemacht, daß bei einem Gesetze eine Scheidung von Gesetzesinhalt und Gesetzesbefehl nicht angängig ist. (Jellinek, Gesetz und Verordnung S. 316): „Allein mit der Feststellung des Gesetzestextes ist die Funktion der Kammern keineswegs abgeschlossen. Sie haben überdies die Zustimmung zur Erlassung des Gesetzesbefehls zu erteilen.“ S. 320: „Aus dem Dargelegten ergibt sich aber, daß Gesetzesinhalt und Gesetzesbefehl nicht derart voneinander getrennt werden können, daß die Kammern nur an dem ersten Anteil haben, der Monarch in der Sanktion nur den letzteren erteilt. Der Anteil beider Organe erstreckt sich vielmehr auf beide Elemente des Gesetzes.“ G. Meyer (Anteil S. 29): „Ich bin nicht der Meinung, daß in unseren Gesetzen eine so äußerliche Scheidung von Gesetzesinhalt und Gesetzesbefehl besteht. Beide sind vielmehr untrennbar miteinander verbunden.“ Vgl. auch Schulze Bd. 1 S. 527, Bd. 2 S. 117 f.).

So ist es gekommen, daß sich die Forschung bisher unaufhörlich mit der Lehre von der Sanktion beschäftigt und zu wichtigen Ergebnissen gekommen ist. Einmal hat man erkannt (vgl. Rönne, Staatsrecht des deutschen Reiches Bd. 1 S. 239; Gierke, Das alte und das neue deutsche Reich S. 28; Hiersemenzel, Verfassung des Norddeutschen Bundes 1867 S. 37 ff., S. 70 ff.; G. Meyer, Grundzüge des Norddeutschen

Bundesrechtes S. 68; Staatsrechtliche Erörterungen über die deutsche Reichsverfassung S. 50 f. und endlich die umfassenden Untersuchungen von Lukas S. 63 und die dort Anm. 2 Genannten), daß Gesetzesinhalt und Gesetzesbefehl keine Gegensätze darstellen und nicht gegenübergestellt werden können. Vielmehr ist jede juristisch wirksame Erklärung des Wollens des Gesetzesinhalts auch zugleich Erteilung des Gesetzesbefehls, sodaß dadurch sich die Identität beider Begriffe ergibt. Ferner ist festzustellen, daß Bundesrat und Reichstag beim Zustandekommen des Gesetzes in genau derselben Weise mitarbeiten, um einen bestimmten Erfolg herbeizuführen. Beide haben den von der Rechtsordnung verlangten Mehrheitsbeschluß zu fassen, daß sie den Gesetzesinhalt wollen, daß sie einen bestimmten Rechtssatz als Inhalt eines Gesetzes wollen. Sonach stellt „der Monarch eine dem Parlament gleich starke Komponente dar" (Lukas S. 226 f.). Im Annahmebeschluß erklärt das Parlament, im Sanktionsbeschluß erklärt der Bundesrat, daß sie das Gesetz wollen. Ein gesetzgebender Faktor kann der Mitwirkung des anderen nicht entraten und ist ohne sie zur Ohnmacht verurteilt. Ein wesentlicher Unterschied besteht insofern, als die rechtlich relevanten Erklärungen von Reichstag und Bundesrat in einem gesetzlich fixierten Turnus gefordert werden, vermöge dessen die entscheidende Erklärung des Bundesrates erst nach Äußerung des Parlaments erfolgen kann. Das beweist deutlich Art. 7 Ziff. 1 RV., nach dem der Bundesrat zu beschließen hat über die vom Reichstage gefaßten Beschlüsse. Danach kann der Bundesrat den maßgebenden Mehrheitsbeschluß erst fassen, die Erklärung, daß er den Gesetzesinhalt wolle, erst dann abgeben, wenn der Reichstag einen Mehrheitsbeschluß gefaßt hat. Der Turnus wird in jedem Falle gefordert, also auch dann, wenn die Vorlage vom Bundesrat ausgegangen ist. Nach alledem ist unter Sanktion also lediglich die zuletzt abgegebene Willenserklärung, der Mehrheitsbeschluß, den der Bundesrat nach Annahme des Gesetzes durch den Reichstag faßt, zu verstehen.

Daß die Sanktion nichts weiter denn der letzte abschließende Willensakt bei Bildung des gesetzgeberischen Willens ist, hat Gierke (GrünhutsZ. Bd. 6 S. 229 ff.) im Gegensatze zu Laband betont. Er verneint sogar das Bestehen der Sanktion in dem der Reichsgesetzbildung dienenden Prozesse und stützt sich dabei auf Art. 5 Abs. 1 RV., nach dem die Gesetzgebung von Bundesrat und Reichstag zusammen ausgeübt wird. Unrichtig ist es jedoch, wenn er sich zu dem Schlusse verleiten läßt, ein aus der Initiative des Bundesrates hervorgegangener und vom Reichstag angenommener Gesetzesantrag werde dem Bundesrate nicht zur Sanktion, sondern nur zur Kenntnisnahme vorgelegt. Dieser rechtlich unhaltbaren Auffassung konnte Laband (Bd. 2 S. 33 ff.) mit Recht den Wortlaut selbst des Art. 7 Ziff. 1 RV. entgegenhalten, wonach der Bundesrat über die von dem Reichstage gefaßten Beschlüsse beschließt. Auch Kolbow (ArchÖffR. Bd. 5 S. 97; so auch Rosenberg in HirthsAnn. 1900 S. 591 ff.) bekannte sich zu der Auffassung, daß man nach dem Wortlaute der Reichsverfassung

das Bestehen der Sanktion leugnen müsse. Er gibt jedoch zu, daß das Gesetz einen Befehl enthalte. Freilich muß jemand diesen Befehl erteilen, und darum läßt er das Reich den Gesetzesbefehl erteilen. So ergibt sich als Resultat seiner Darlegungen, daß Bundesrat und Reichstag gemeinschaftlich die Sanktion der Reichsgesetze erteilen. Daneben ist endlich die Behauptung aufgestellt worden, daß die Sanktion dem Kaiser zustehe [Bornhak, ArchÖffR. Bd. 8 S. 461 ff. und Fricker, Verpflichtung des Kaisers S. 25 f.]. Bornhak behauptet ein durch Gewohnheit begründetes Sanktionsrecht des Kaisers und findet in der Eingangsformel „eine Usualinterpretation der berufenen Organe, welcher die Bedeutung eines Gewohnheitsrechtes zukommt". Nach ihm „entspricht das kaiserliche Veto der Rechtslogik; es ist eine Forderung der politischen und staatsrechtlichen Ausgestaltung des Kaisertums, welches als eine später eingeschobene Verfassungsformation sich neben und zum Teil auf Kosten der beiden anderen verfassungsmäßigen Organe erst Geltung verschaffen mußte. Die Tendenz der Rechtsbildung geht also auf ein kaiserliches Veto". Aus Bornhaks eigenen Worten ergibt sich von selbst, daß diese Ansicht rein juristischer Betrachtung nicht standhalten kann, so daß Labands Worte begreiflich erscheinen, man könne mit solchen willkürlichen Annahmen alles beweisen. Fricker stützt seine Ansicht auf die Eingangsformel der Reichsgesetze. Dem läßt sich wiederum entgegenhalten, daß sie mit dem wahren staatsrechtlichen Sachverhalt nicht im Einklang steht (vgl. v. Seydel, Komm. 2. Aufl. S. 172), wie man sich denn allseitig über die nichtkorrekte Fassung der Eingangsformel längst einig ist, zumal sie allein auf Geschäftsgebrauch beruht und jeglicher Beweiskraft bar ist. Der Kaiser hat nämlich an der Erteilung des Gesetzesbefehls überhaupt keinen Anteil. Er erteilt den Befehl nicht und kann ihn nicht erteilen, da er allein die Funktion eines Mitteilenden, Übermittlers ausübt, indem der Kaiser lediglich die Mitteilung erläßt, daß Reichstag und Bundesrat durch übereinstimmende Beschlüsse das Wollen des Gesetzes erklärt haben (vgl. Jellinek, Gesetz und Verordnung S. 320: „Der deutsche Kaiser, der Präsident der französischen Republik erklären im Gesetze nicht ihren eigenen, sondern einen fremden Willen". Schulze Bd. 2 S. 119: „Die Verkündigung bezieht sich auf die Mitteilung nach außen an diejenigen, welche dem Gesetze zu gehorchen haben").

An das Sanktionsrecht des Bundesrates, unter dem nach dem oben Dargelegten allein das Recht der letzten Beschlußfassung verstanden werden soll, knüpfen sich eine Reihe von Zweifelsfragen. Zuerst: Innerhalb welches Zeitraumes muß der Bundesrat von seinem Rechte der letzten Abstimmung Gebrauch machen und wie lange bleiben die Reichstagsbeschlüsse überhaupt in Gültigkeit? Die Frage war früher eine der umstrittensten des Sanktionsrechtes. Kein Wunder, daß alle überhaupt denkbaren Ansichten namhafte und angesehene Vertreter gefunden haben. Die Anhänger der verschiedenen Meinungen lassen sich vor allem in zwei Gruppen teilen:

einmal in die Anhänger einer Sanktionsfrist, der sogen. „Fristentheorie", zweitens die Vertreter des zeitlich unbegrenzten Sanktionsrechtes. Die Vertreter der ersten Ansicht sehen das Ende der Sanktionsfrist unter Berücksichtigung der wichtigsten Zeitabschnitte parlamentarischer Tätigkeit entweder

a) in dem Schlusse der Session oder in dem Beginne der nächsten Session (sogen. Sessionstheorien).

b) in dem Ende der Legislaturperiode bezw. der Auflösung der Volksvertretung (sogen. Legislaturperiodentheorien).

c) in dem Zusammentritt des neugewählten Reichstages.

d) daneben wird eine Sanktionsfrist auch bis zum Ablauf eines modicum tempus angenommen.

Die Verschiedenheit der mannigfachsten Meinungen erklärt sich aus dem Fehlen einer Vorschrift über die Sanktionsfrist in der Reichsverfassung sowie aus den Schwierigkeiten einer indirekten Entscheidung der Frage auf Grund allgemeiner konstitutioneller Rechtsgrundsätze sowie aus dem Geiste und der rechtlichen Natur des konstitutionellen Gesetzgebungsverfahrens. Erst in neuester Zeit haben sich die Ansichten geklärt aus Anlaß der Erörterungen über das „Gesetz betr. die Aufhebung des § 2 des Gesetzes über den Orden der Gesellschaft Jesu v. 4. 7. 1872", so daß man fast allgemein eine Zeitgrenze für die Sanktionserteilung verneint (vgl. Kleine S. 9 ff.). Was zuerst die Anhänger einer Sanktionsfrist bis zum Schlusse der Session oder zum Beginne der neuen Session anlangt, so sind hier zu nennen: Hirsemenzel (Verfassung des Norddeutschen Bundes Bd. 1 S. 53, Bd. 2 S. 292); v. Seydel (Komm. 1. Aufl. S. 120) (Sessionsschluß); v. Rönne (Staatsrecht des deutschen Reichs Bd. 2 S. 51, Staatsrecht der preußischen Monarchie 4. Aufl. Bd. 1 S. 391 ff.); H. Schulze (Lehrb. des deutschen Staatsrechts Bd. 2 S. 120) (Beginn der neuen Session).

Sie berufen sich zur Begründung ihrer Ansicht vornehmlich auf zwei Gründe: 1. auf den Wortlaut des Art. 13 der Verfassungen des Norddeutschen Bundes und des Deutschen Reiches (so Hirsemenzel und früher Seydel), 2. auf das Prinzip der Diskontinuität der Sitzungsperiode, d. h. den in der Geschäftsordnung der Volksvertretung aufgestellten Grundsatz, daß nach Sessionsschluß Gesetzesvorlagen im Reichstage nicht in der folgenden Session fortgesetzt werden dürfen, wo die Verhandlung abgebrochen wurde, sondern von neuem eingebracht werden müssen (so Laband, Hirsemenzel, Rönne, Schulze). Rönne und Schulze bezeichnen das Prinzip als allgemeinen Grundsatz des konstitutionellen Staatsrechts. Rönne und früher auch Laband (vgl. 2. Aufl. 1888 S. 566, 4. Aufl. Bd. 2 S. 55; DJZ. 1904 S. 320) berufen sich außerdem noch auf die Praxis: es handele sich um eine allgemeine Übung, die sich zum konstitutionellen Gewohnheitsrecht ausgestaltet habe und von der Reichsregierung anerkannt sei. Allein ein konstitutionelles Gewohnheitsrecht dieser Art hat es nie gegeben. Außerdem ist

demgegenüber (vgl. Kleine S. 41 ff.; Pabst S. 46 ff.; Scheibke S. 143 ff.) mit Recht darauf hingewiesen worden, daß die Annahme des Zeitpunktes der Session wegen technischer und praktischer Schwierigkeiten unmöglich ist, da der Bundesrat dann in der kurzen Zeit einer Session gar nicht die nötigen Erhebungen anstellen lassen könnte, um einem Initiativantrage des Reichstages die Sanktion erteilen zu können, und dann dürfte der Reichstag in den letzten Tagen der Session Annahmebeschlüsse überhaupt nicht mehr fassen. Sodann handelt der Grundsatz der Diskontinuität nur von noch nicht zur Beschlußnahme des Reichstages gediehenen Vorlagen, von solchen Geschäften, die am Schlusse der Session noch schweben (vgl. Jellinek, Gesetz und Verordnung S. 331), keineswegs aber von solchen, die bereits durchberaten, angenommen und an den Bundesrat gelangt sind (Seydel, Komm. 2. Aufl. S. 148). Diese kommen aber hier nur in Betracht. Weiter bezieht sich der Grundsatz nur auf die geschäftliche Behandlung im Reichstage selbst, nicht aber auf das Verhältnis zum Bundesrate, ganz abgesehen davon, daß der Reichstag sich das Prinzip in seiner internen Geschäftsordnung selbst gesetzt hat (Arndt, Komm. S. 162 und die dortige Literatur; Meyer-Anschütz 6. Aufl. S. 569 Anm. 18). Ebenso ist der Hinweis auf Art. 13 RV. hinfällig. Dieser Artikel bestimmt, wie die Vertreter dieser Sanktionsfrist meinten, daß der Bundesrat ohne den Reichstag nur „zur Vorbereitung der Arbeiten" berufen werden könne, nicht aber zur Beschlußfassung über Gesetzesanträge. Doch kann er außer der Vorbereitung der Arbeiten auch andere Arbeiten, die er ohne Mitwirkung des Reichstages vornehmen kann, erledigen: zu diesen gehört auch der Sanktionsbeschluß (so Arndt, Komm. S. 161 f.; Pabst S. 46/47; Rönne, Staatsrecht des deutschen Reichs 2. Aufl. Bd. 2 S. 51 N. 36).

Eine zweite Gruppe von Schriftstellern vertritt die Anschauung, daß das Sanktionsrecht des Bundesrates mit dem Ende der Legislaturperiode erlösche, und zwar teils in dem Augenblicke des gesetzlichen Endes der Periode — so G. Meyer (Lehrb. 5. Aufl. S. 527, 6. Aufl. S. 570, 586); Roth (System des deutschen Privatrechts Bd. 1 S. 253); Müller-Meiningen (HirthsAnn. 1904 S. 306); v. Jagemann (Deutsche Reichsverfassung S. 92 f.); Scheibke (Frist für Sanktion und Publikation S. 106 ff.) — teils in dem Momente der Neuwahlen, so Ulbrich (Lehrb d. österr. Staatsrechts S. 388 f.), Rosin (Polizeiverordnungsrecht in Preußen 2. Aufl. S. 254 f.), Stengel (Staatsrecht d. Königreichs Preußen S. 170) und früher auch Arndt (Komm. 1. Aufl. S. 131). Die Vertreter dieser Ansicht berufen sich auf den Umstand, daß der Reichstag eine politische Körperschaft sei, die periodisch durch Neuwahlen eine andere werde. Wenn die Reichsverfassung in Art. 5 zu einem Gesetze die Zustimmung des Reichstages erfordere, so sei damit der Reichstag gemeint, wie er zur Zeit der Sanktion bestehe, nicht wie er vor einem Jahre oder einem Menschenalter gewesen sei und nach seiner damaligen Zusammen-

setzung beschlossen habe. Diese Annahme ist aber (vgl. Kleine S. 43 f.) unvereinbar mit der Auffassung des Reichstages als Organ des Reiches. Als solches ist er nicht identisch mit der an einem gewissen Tage versammelten Zahl von Reichstagsabgeordneten. Wollte man das annehmen, so würde das Parlament bei jeder Sitzung ein anderes sein. Der Reichstag ist vielmehr als Organ betrachtet, eine Institution und als solche gänzlich unabhängig von ihrer physischen Zusammensetzung. Daher werden die Beschlüsse des Reichstages durch Veränderung der Zusammensetzung derselben nicht hinfällig, ebensowenig als die Einrichtung selbst hierdurch einem Wechsel unterworfen ist. Inwieweit jedoch der Anteil des Reichstages an der Gesetzgebung in Frage kommt, ist er eine dauernde verfassungsmäßige Einrichtung. Nicht der Reichstag selbst wird ein anderer, nur die Mitglieder, welche ihn zusammensetzen, wechseln (so auch Jellinek, Gesetz und Verordnung S. 330 f.; Laband in DJZ. 1904 S. 320; Arndt im Recht 1904 S. 206; vgl. Scheibke S. 88; Anschütz in Meyer-Anschütz 7. Aufl. S. 664 Anm. c). Neuestens hat noch Scheibke (S. 106 f.) folgendes Argument für die genannte Ansicht vorgebracht: Bei allen staatlichen Willenserklärungen sei zu scheiden zwischen selbständigem und unselbständigem Staatswillen. Während ersterer durch Erklärung sofort definitiver Staatswille werde, werde der letztere das erst durch die Erklärung des Gesamtwillens, nicht schon des Einzelwillens. Falle nun der Bildner weg, so ende auch sein Wille und der Nachfolger müsse den Willen von neuem äußern. Infolgedessen erlösche der Parlamentsbeschluß mit dem Wegfall des Parlaments, und ein Schweigen des neuen Reichstages könne niemals als Zustimmung gedeutet werden. Allein die obigen Ausführungen können auch dieser Ansicht Scheibkes m. E. mit Recht entgegengehalten werden. Mit dem Nachweise, daß der Reichstag als Organ der Gesetzgebung den Ablauf seiner Legislaturperiode überdauert, haben auch die für das Bestehen dieser Sanktionsfrist angeführten Gründe ihre Berechtigung verloren.

Dieselben Erwägungen können auch gegen Bindings Meinung (vgl. Nationalztg. 1904 Nr. 186) geltend gemacht werden, nach der eine Sanktion der Initiativanträge des Parlaments nicht mehr nach Zusammentritt eines neuen Reichstages möglich sei. Das konstitutionelle Gesetz stelle sich im Reiche als eine Willenseinigung zwischen Bundesrat und Reichstag dar nach Form, Inhalt und Zeit des Erlasses. Dieses Zeitmoment dürfe nicht ignoriert werden, denn der die Initiative ergreifende Gesetzgebungsfaktor wolle die Zustimmung des anderen zu dem Gesetzentwurf jetzt, sofort erlangen. Wenn aber Binding sagt, nur der Bundesrat von heute und nur der Reichstag von heute seien die gesetzgebenden Faktoren des Reiches, so wird dabei verkannt, daß jede der beiden Körperschaften ein einheitliches und dauerndes, von der jeweiligen Zusammensetzung der Mitglieder unabhängiges Organ der Gesetzgebung ist. Und Bindings Auffassung, wonach im Augenblicke des Zusammentrittes eines

neuen Reichstags der alte, mit dem sich der Bundesrat verständigen solle, nicht mehr vorhanden sei, und der Bundesrat sich mit dem neugewählten Reichstage nur über dessen eigenen, nicht jedoch über einen alten Beschluß einigen könne, ist entgegenzuhalten, daß der alte Reichstag bereits mit Ablauf der Wahlperiode oder Auflösung nicht mehr vorhanden ist. In der Zeit zwischen den Wahlperioden kann sich demnach der Bundesrat mit keinem Reichstag verständigen.

Es erübrigt noch, der Ansicht Frormanns im ArchÖffR. Bd. 14 S. 503 ff. Erwähnung zu tun. Dieser nimmt die Publikationsfrist an bis zum Ablaufe eines „je nach den Umständen zu bemessenden modicum tempus". Diese Zeit solle so lange währen, daß dem Gesetzgebungsverfahren eine „gewisse Geschlossenheit" gewahrt bleibe. Nach Ablauf dieser Frist verliere die gesetzgeberische Willenserklärung der Volksvertretung über den Entwurf ihre Wirksamkeit. Indessen hiergegen läßt sich sogleich geltend machen, daß ein „je nach den Umständen zu bemessendes modicum tempus" ein gar zu unbestimmter und vom subjektiven Ermessen abhängiger Zeitraum ist, daß er praktisch nicht zu verwerten ist. Welche unparteiische Instanz sollte wohl darüber entscheiden, wann der Zeitpunkt einer noch zulässigen Sanktionserteilung vorüber ist? Und bei angezweifelter Gültigkeit eines Gesetzes würde der Bundesrat stets in der Lage sein, Gründe für so späte Sanktionserteilung anzuführen (Meyer-Anschütz 7. Aufl. S. 664 Anm. c).

Aus Mangel an einer Vorschrift der Reichsverfassung über das Bestehen einer Sanktionsfrist und infolge Fehlens schwerwiegender und entscheidender Gründe für die Annahme solcher Frist hat man sich daher immer mehr der Meinung zugeneigt, daß die Reichstagsbeschlüsse auch über Session und Legislaturperiode hinaus Gültigkeit beanspruchen, eine Ansicht, die heute weitaus die vorherrschende ist. Unter ihren Anhängern befinden sich Laband (Reichsstaatsrecht 5. Aufl. Bd. 2 S. 35/6; DJZ. 1904 S. 322); Seydel (Komm. 2. Aufl. S. 117 f.); Jellinek (Gesetz und Verordnung S. 330 f.); Anschütz (Enzykl. S. 157 f. und in Meyer-Anschütz 7. Aufl. S. 686); Arndt (Staatsrecht S. 182); Kleine (S. 34 ff.); Pabst (Sanktionsfrist S. 72 ff.); Zachariae (Deutsches Staats- und Bundesrecht 3. Aufl. 1867 S. 177); Gerber (Grundzüge d. deutschen Staatsrechts 3. Aufl. S. 151 N. 9); Zoepfl (Grundsätze des gem. deutschen Staatsrechts 5. Aufl. Teil 2 S. 326); Kahl, Arndt, Anschütz in Tägl. Rundschau 1904 Nr. 127 u. 135. Hierdurch entsteht allerdings die Gefahr, daß Gesetze vom Bundesrate sanktioniert werden, die vom Reichstage einst angenommen sind, aber infolge veränderter politischer oder wirtschaftlicher Lage oder veränderter Zusammensetzung des Reichstages nicht mehr seinen Willen darstellen. Die Möglichkeit, diese Gefahr abzuwenden, besteht darin, daß der Reichstag die Beschlüsse aufhebt, die nicht mehr seinem Willen entsprechen, ein Verfahren, das durch die Praxis befürwortet wie in der Theorie gefordert ist. So wird die

Möglichkeit des Widerrufs durch das Parlament angenommen von Scheibke (S. 132f., 142); Pabst (S. 87; Kahl in Tägl. Rundschau 1904 Nr. 127 während der Legislaturperiode, während der Session dagegen von Laband in DJZ. 1904 Nr. 7; Binding in Nationalztg. 1904 Nr. 186; Rauschenberger S. 49; vgl. auch Nieberding und Spahn in StenB. d. RT. 1903/04 S. 2029, 2083, 2120; a. A. dagegen sind Arndt im Recht 1904 S. 207; Fleischmann S. 30, 31; Frormann im ArchÖffR. Bd. 14 S. 512.

In der parlamentarischen Praxis (vgl. Meyer-Anschütz 7. Aufl. § 163 S. 686 Anm. d) hat man zur Umgehung der Streitfrage und zur Vermeidung aller Unzuträglichkeiten, die sich aus der Sanktion eines zeitlich zurückliegenden Reichstagsbeschlusses ergeben könnten, zu dem Hilfsmittel seine Zuflucht genommen, daß dem Reichstage die Möglichkeit geboten wird, nach Beginn der Session frühere Beschlüsse zu widerrufen, die noch nicht vom Bundesrat sanktioniert sind. Zu diesem Zwecke wird der Volksvertretung nach Sessionsbeginn die „Übersicht der vom Bundesrat auf Beschlüsse des Reichstages gefaßten Entschließungen" vorgelegt. Durch diese Maßnahme wird der Reichstag darauf hingewiesen, welche Beschlüsse aus früheren Sessionen oder Legislaturperioden noch nicht der Sanktion teilhaftig geworden sind und von ihm widerrufen werden können. Durch Unterlassen des Widerrufes stellt sich dann der Reichstag auf den Standpunkt eines früheren, und damit wird die Gefahr einer Beschränkung der Volksvertretungsrechte vermieden. Allerdings ist der Bundesrat nicht zur Übersendung der „Übersichten" verpflichtet, da diese nicht auf gesetzlicher Grundlage beruhen, so daß es in seinem Belieben steht, sie in Zukunft zu unterlassen (vgl. Perels, Das autonome Reichstagsrecht 1903 S. 68). Ferner bleibt zu berücksichtigen, daß, falls der Bundesrat einem Jahre alten Reichstagsbeschlusse die Sanktion erteilen würde, dies Verfahren dem Prinzip von Treu und Glauben zuwiderlaufen würde (Reincke, Komm. Art. 5 S. 132f.), das auch im konstitutionellen Staate zwischen den einzelnen Organen der Verfassung herrschen muß. Ist doch das Zustandekommen eines Reichsgesetzes vom freien Willen ebenso des Bundesrates wie des Reichstages abhängig. Daher kann das eine Organ der Mitwirkung des anderen nicht entraten; und es ist dadurch die Gewähr gegeben, daß jede Körperschaft die Grundsätze von Treu und Glauben achten wird. Aus diesen Gründen kann auch eine positive Rechtsvorschrift für die Zeitgrenze der Sanktion weiterhin entbehrt werden (trotz der Resolution des Reichstags v. 16. 4. 1904, StenB. S. 2022ff.).

Wie erwähnt, muß jeder Gesetzentwurf, der durch Mehrheitsbeschluß des Reichstages angenommen ist, dem Bundesrat zur Beschlußnahme nach Art. 7 Ziff. 1 RV. vorgelegt werden. Darauf kann das Recht der letzten Beschlußfassung des Bundesrates nach zwei Seiten hin in Erscheinung treten. Entweder faßt er einen gleichfalls zustimmenden Beschluß und erklärt damit, daß er einen dem Reichstagswillen gleichen

Willen habe. Damit liegt die Übereinstimmung der Mehrheitsbeschlüsse von Reichstag und Bundesrat vor. Das Gesetz ist zustandegekommen und muß nun vom Kaiser ausgefertigt und verkündet werden. Zu diesem Zwecke ergeht der Bundesratsbeschluß dahin, daß das Gesetz dem Kaiser zur Ausfertigung und Verkündigung vorgelegt werde, nicht aber lautet er dahin, daß der Vorlage die Sanktion erteilt werde. Andererseits liegt die Entscheidung vollkommen frei in seinem Ermessen, so daß der Bundesrat nicht nur die der Initiative des Reichstags entsprungenen Entwürfe, sondern selbst die von ihm ausgegangenen und vom Parlament angenommenen Vorlagen ablehnen kann (Meyer-Anschütz 6. Aufl. S. 586; Laband Bd. 2 S. 34; v. Rönne, RStR. Bd. 2 S. 49; v. Wrangel S. 34). Er kann demnach auch erklären, daß sein Wille mit dem des Reichstags nicht übereinstimme; damit sind die vom Gesetz geforderten identischen Willen der beiden Gesetzgebungsorgane nicht vorhanden, ein Gesetz ist nicht entstanden. Dann kann der Bundesrat wiederum entweder einen gänzlich neuen oder doch teilweise umgearbeiteten Entwurf herstellen lassen und im Reichstage von neuem einbringen oder aber die Sache auf sich beruhen lassen.

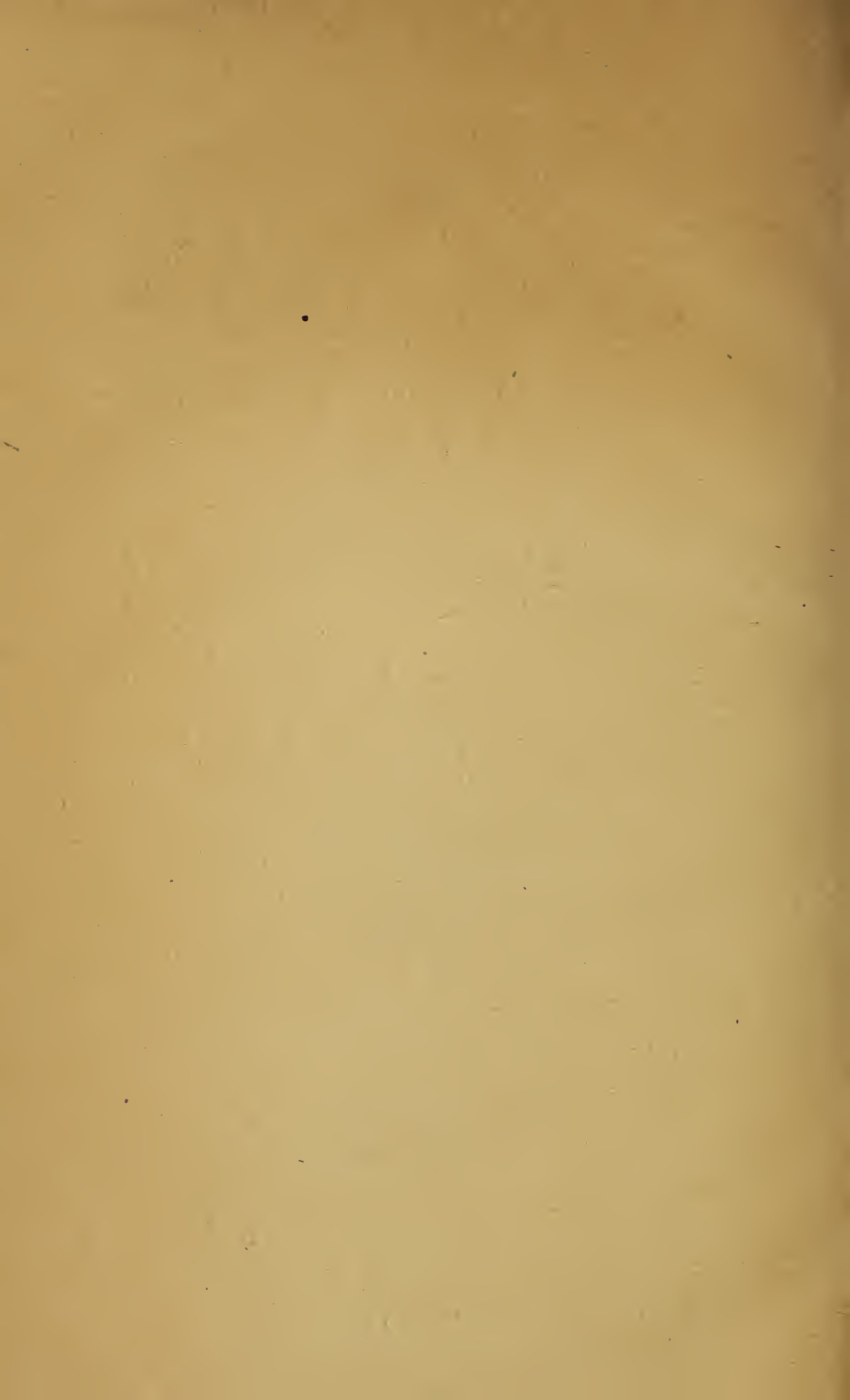
Im Anschluß hieran seien endlich noch zwei Fragen erwähnt. Einmal: Kann der Bundesrat den erfolgten Sanktionsbeschluß zurückziehen, wenn z. B. der Bundesrat unmittelbar nach Abgabe des Beschlusses oder wenig Zeit darauf seine Ansicht ändert oder in der politischen Lage wichtige Veränderungen vor sich gegangen sind? Das könnte wieder zu zwei verschiedenen Zeitpunkten geschehen: wenn das sanktionierte Gesetz dem Kaiser noch gar nicht vorgelegt ist und dann, wenn das Gesetz dem Kaiser bereits übergeben ist. In beiden Fällen ist ein Recht des Bundesrats auf Rücknahme seines Beschlusses zu verneinen (and. M. Anschütz, Enzykl. S. 157 f. und Meyer-Anschütz 7. Aufl. S. 686 Anm. c u. 664, der die Sanktion für widerrufbar hält, „solange das Gesetz noch nicht für den Sanktionierenden selbst verbindlich, d. h. solange es nicht verkündigt ist“). Das ergibt sich einmal aus dem Wortlaut des Art. 5 RV., wonach ein Gesetz zustandegekommen ist, wenn übereinstimmende Mehrheitsbeschlüsse von Reichstag und Bundesrat vorliegen. Damit ist der Gesetzbildungsprozeß vollendet und das Gesetz zustandegekommen. Hat der Bundesrat sonach seinen Willen einmal erklärt, so ist er gebunden und nicht mehr frei (Scheibke S. 81). Ist das Gesetz aber der Disposition des Bundesrats entzogen, so genügt zur Aufhebung nicht der Wille eines gesetzgebenden Faktors, vielmehr kann ein sanktioniertes Gesetz bloß durch Bundesrat und Reichstag zusammen wieder aufgehoben oder abgeändert werden.

Dasselbe Ergebnis zeitigt der besondere Charakter der Sanktion im ganzen Gesetzgebungsprozesse, indem der Bundesrat sich bewußt sein muß der Bedeutung seines Beschlusses und seiner Folgen. Ferner ist zu beachten, daß dem Kaiser das Recht der Ausfertigung und Verkündigung nicht zusteht durch einen Bundesratsbeschluß oder -Befehl, sondern daß dieser sein Recht unmittelbar aus der Reichsverfassung ableitet und selb-

ständig ausübt. Der Kaiser hätte danach einen die Sanktion wieder aufhebenden Bundesratsbeschluß nicht zu berücksichtigen, sondern er muß das Gesetz ausfertigen, weil für ihn nur der Wille der Verfassung, nicht der des Bundesrats maßgebend ist. Schließlich ist noch zu erwägen, daß unmöglich eine Willenserklärung von solch ausschlaggebender Bedeutung frei widerrufen werden könnte. Dazu bedürfte es vielmehr einer besonderen Gesetzesbestimmung, die sich in der Reichsverfassung nirgends findet. Will demnach der Bundesrat seinen Annahmebeschluß rückgängig machen und die durch denselben verursachten Folgen vereiteln, so kann das nur auf die Weise geschehen, daß er einen neuen Gesetzentwurf im Reichstage einbringen läßt, der die Aufhebung des soeben sanktionierten Gesetzes bezweckt. Wird darauf der Entwurf vom Reichstag angenommen, und erlangt er verbindliche Kraft, so wird damit das frühere Gesetz außer Kraft gesetzt.

Die Kehrseite davon, daß der Bundesrat den Sanktionsbeschluß nicht zurückzunehmen vermag, ist der Umstand, daß der Bundesrat auch einen Annahmebeschluß des Reichstags, den er einmal abgelehnt hat, nicht noch nachträglich sanktionieren kann. Macht der Bundesrat nämlich von dem ihm zustehenden Rechte der Ablehnung des Reichstagsbeschlusses Gebrauch, so wird zwar nicht der positive Wille der Volksvertretung durch einen negativen des Bundesrats aufgehoben; dieser beschließt lediglich, daß er einen dem Willen des Reichstags analogen Willen nicht besitze. Allein der Reichstagsbeschluß hat seine Bestimmung, seine Bedeutung eingebüßt und wird hinfällig, da zwei nicht identische, entgegenlaufende Willenserklärungen vorliegen. Mit dem Bundesratsbeschlusse, gleichgültig ob er Annahme oder Ablehnung ausspricht, ist der Gesetzbildungsprozeß über ein ganz bestimmtes Gesetz zum Abschluß gekommen. Der abgelehnte Entwurf kann nur durch Ingangsetzen eines neuen Bildungsvorganges zum Gesetz erhoben werden.

Robert Noske, Borna-Leipzig, Großbetrieb für Dissertationsdruck.



Lebenslauf.

Ich bin geboren am 27. November 1885 zu Drehlitz, Kr. Bitterfeld. Meine Schulbildung erhielt ich auf der Lateinischen Hauptschule der Franckeschen Stiftungen in Halle a. d. Saale von Michaelis 1896 bis Michaelis 1905. Dann studierte ich 1 Jahr an der Universität München, darauf bis Ostern 1910 an der Universität Halle die Rechte, Volkswirtschaft und Landwirtschaft. Von 1910 bis 1914 war ich als Gerichtsreferendar im preußischen Justizvorbereitungsdienst tätig, bis mich der Krieg zu den Waffen rief.

